

Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik

– kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle?

Henning Jørgensen

Arbejdsmarkedspolitik er politisk kommet i vælten. Officielt går snart sagt alle ind herfor; men der er ret så forskellige værdier på spil i differente udgaver af arbejdsmarkedspolitik. Den aktive arbejdsmarkedspolitik, som blev indført i Danmark i 1994, har sin berømmelse som del af dansk flexicurity. Formodningen om, at der er samme type politik som i 1990'erne, der føres på området siden 2002/2003, tilbagevises i artiklen, der viser, at et andet rationale er sat ind i 'beskæftigelsespolitikken'. Ikke kun de ændrede elementer og balancer herimellem konkretiseres, men også måderne, hvorpå politikforandringer er kommet i stand. Den kapacitetsopbyggende arbejdsmarkeds- og aktiveringspolitik fra 1990'erne er skiftet ud med en ny identitets- og adfærdspolitik.

Arbejdsmarkedspolitik (AMP) er blevet en vindersag. Det har stor dokumentationsværdi, at det er i en periode præget af massearbejdsløshed og økonomisk stagnation i Europa, at aktiv arbejdsmarkedspolitik har fået ubetinget politisk medvind. Alle AMP's dyder er gennem det seneste årti blevet opregnet igen og igen – af kommentatorer, politikere, administratorer, forskere og internationale organisationer. AMP forventes at kunne bekæmpe arbejdsløsheden, få de ledige væk fra passiv forsørgelse og mindske virksomhedernes omkostninger ved rekruttering og brug af arbejdskraft. På den internationale front har OECD og EU taget begrebet og politikanbefalingerne helhjertet til sig. EU har endog gennem indoptagelsen af 'flexicurity' i EU-institutionernes officielle politikvifte i 2007 – især den europæiske beskæftigelsespolitik og den

brede Lissabon-strategi – gjort AMP til en grundpille for politikudviklingen (Wilthagen 2007; Armingeon 2007). AMP er næsten gået hen og blevet en 'policy-virus' i Europa: Politikere og administratorer tager nemt opskrifter til sig, uden at de måske helt ved noget præcist om indhold og relevans af politiktiltag.

I form af 'aktivering' er AMP blevet en alment accepteret politik for at få arbejdsløse tilbage til det åbne arbejdsmarked og fremme effektiviseringen af processerne på arbejdsmarkedet (Lødemel & Trickey 2001; Peck 2001; Kluve et al. 2007; Daguerre 2007). Ja, aktiv AMP bliver faktisk præsenteret som løsningen på det 'strukturelle arbejdsløshedsproblem', som skulle hærge europæiske arbejdsmarkeder, og som er blevet italesat som det væsentligste at få bugt med for at overvinde de økonomiske

vækstproblemer. De arbejdsløse portrætteres nu meget som 'inaktive' eller potentielt dovne i diskurserne – og disse medborgere må bringes i en anderledes 'aktiv' og ansvarlig rolle i forhold til deres forhold til lønarbejdet (Pascual 2004; Pascual & Magnusson 2007). Her har myndighederne en stor opgave, hvor der må sættes ind med både motivation og foranstaltninger, der kan assistere transporten væk fra passivitet: fra 'hængekøje til trampolin', som det metaforisk udtrykkes.

De nordiske lande har haft en pionérrolle i denne henseende¹, og det er ikke mindst til Danmark med det særlige 'flexicurity'-arrangement (Madsen 2005; 2006), at interessen er vendt for at finde inspiration til nye AMP-initiativer, der kan løse arbejdsløsheds- og eksklusionsproblematikker. Stærkere krav til den enkelte arbejdsløse og stærkere sanktioner skal løse motivationsproblemet, hvortil kommer øget brug af økonomiske incitamenter til at undgå arbejdsløshedsfælden (Barbier 2004). Nogle forskere ser heri et overgreb på de arbejdsløse (Hansen et al. 2005), andre en stille revolution af velfærdsstaten fra en welfare- til en workfare-stat (Cox 1998; Torfing 1999; 2004), og andre igen søger at forbinde dette med den traditionelle definition af borgeren som arbejder med både rettigheder og pligter i velfærdsstaten (Magnusson et al. 2008). Hvad der imidlertid er fælles, er opfattelsen af, at AMP er en europæisk realitet, og at der ikke længere hersker politisk og ideologisk uenighed om betydningen af heraf². Der er også udbredt enighed om, at Danmark siden 1994 har ført en AMP, som andre kan lære af, og at den som en hovedsøjle i dansk flexicurity har været afgørende for den succes, arbejdsmarkedsregimet har opnået og stadig nyder (Auer 2000, Campbell et al. 2006, Jørgensen & Madsen 2007).

Megen international litteratur og den politiske fornuft forveksler imidlertid of-

test dagens danske AMP med 1990'ernes. Der er en kategorial forskel på de to politikudgaver, vil jeg hævde. Der er således også en neglicering i litteraturen af de politisk-ideologiske faktorer, der har ført til en anderledes indretning af dansk AMP – der da også nu kaldes 'beskæftigelsespolitik'. At det er mere end et kosmetisk navneskift, skal søges dokumenteret. Der er en værdimension bag politikomlægningerne, som må pointeres, og som har bevirket, at en ny politik er institutionaliseret.

Reformen i 1993/94 af AMP'en var både en tilbudsreform og en styringsreform – og i øvrigt del af en ny policy-mix med beskæftigelsesvenlig økonomisk politik. På indholdssiden blev behovsorienteret hjælp frem for regelstyret knæsat med indførelse af individuelle handlingsplaner (IHP), og på styringssiden gjorde regionalisering 14 regionale arbejdsmarkedsråd (RAR) med arbejdsmarkedets parter i spidsen ansvarlig for ledighedsindsatsen. Aktivering fik sat uddannelse ind som det absolut vigtigste redskab, og der var udbredt politisk enighed om prioriteringerne. Social integration af de ledige (uanset forsørgelsesgrundlag) blev prioriteret over social disciplinering, som er kendt fra andre europæiske lande i form af 'work first'-tiltag³ – om end pligter over tid blev pointeret lige så meget som rettigheder i tre revisionsrunder frem mod år 2000⁴. Korporatismen blev samtidig institutionelt rodfastet (Jørgensen 2002); og selv om der efterfølgende skete indskrænkninger i parternes frie 'fingeraftryk' på lovgivning og reformrevisioner, så var de deliberale processer i og omkring styringsorganerne afgørende for politikudvikling og legitimering. Såvel denne policy-stil med organisationsinddragelse og kollektivkultur som de indholdsmæssige programmeringer er imidlertid skiftet ud siden 2002. Den historie er også en fortælling om det lige så ubemærkede som faste mønster i de mange mindre

og skridtvis ændringer af dansk AMP i det nye århundrede.

Fra aktiv arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik

I forlængelse af regeringsskiftet i november 2001 blev Arbejdsministeriet omdøbt til Beskæftigelsesministeriet, og AMP som begreb blev tilsvarende næsten sat på museum til fordel for betegnelsen '*beskæftigelsespolitik*'. I denne forståelse henvises der ikke til den generelle økonomiske politiks bidrag til at sikre en øget jobskabelse og udvidelse af beskæftigelsen, men til de selektive indsatser gennem 'AMP'en' på at sikre virksomhederne den arbejdskraft, de på kort og lang sigt har brug for, og de initiativer, der skal sikre, at alle brakliggende ressourcer 'aktiveres'. 'Kortest mulige vej til job' blev fra starten et nøgleord for beskæftigelsespolitikken, idet folks eget ansvar for forsørgelse er blevet understreget, og økonomiske incitamenter i øget omfang bygget ind i politikførelsen. Der kom både indholds- og procesændringer.

Claus Hjort Frederiksen var 'beskæftigelsesminister' og i flere henseender epicentret for udklækning af nye politiske ideer. I en vis forstand er den politiske brug af begrebet 'beskæftigelsespolitik' også en indsnævring af politikvinklerne, idet det antydes, at politikken kun handler om at få folk i beskæftigelse, mens ligestillings- og velfærds-politisk begrundede indgreb reelt udgrænses. Fordelingspolitik er sat på smalkost. Begreber har også magt, og accepteres den indsnævrede politiske brug af 'beskæftigelsespolitik', glider væsentlige kerneelementer i politikførelse nemt ud af fokus. Jobperspektivet er blevet gjort til suveræn optik i politikførelsen.

Set i europæisk lys er principper for en 'work first'-politik, at ethvert job skal opspores og accepteres så hurtigt som muligt, hvor man skal ignorere spørgsmål om kva-

lifikation og den lediges krav til jobbet. Økonomiske incitamenter og hårde sanktioner skal tages i anvendelse, så der nås hurtige resultater og kontrolopfølgning. Det er en aktiveringspolitik, der er udbredt i Sydeuropa, i flere centraleuropæiske lande og i anglo-irsk regi, og som er ensidig udbudscentreret, uden megen valgfrihed for den ledige, og mange steder også ganske paternalistisk i sin form (Pascual & Magnusson 2007; Lind et al. 2004). Denne aktiveringspolitik har imidlertid ligget langt fra den danske udgave af aktiv AMP fra 1990'erne. Spørgsmålet er også, om VK-regeringens strategi er i overensstemmelse med disse 'work first'-principper?

Det er især ved at *få integrationspolitikken gjort til del af beskæftigelsespolitikken* – hvad der vil sige arbejdsløsheds-/aktiveringspolitikken, at VK-regeringen har fået rykket ved hidtidig kurs og balancer i dansk AMP. Fra årsskiftet 2006/2007 skete der igen afgørende ændringer. Det har dog taget tid, før regeringen fik skabt bedre overensstemmelse mellem formulerede intentioner og politikændringer. Det er ikke svært at opregne ønskede ændringer, som VK-regeringen fra start ikke fik realiseret med sin 'frihedspakke' fra 2001 (bl.a. udvidelse af unge-indsats, flytning af rådighedskontrol og statslig akasse). De ideologiske over- og undertoner i det første regeringsgrundlag gjorde dette mindre velegnet til konkret forhandling og implementering. Det sidste aspekt er altid et problem for politiske intentioner, der ikke tager højde for vetomagspositioner på arbejdsmarkedet og for den modimplementering fra neden, der også kan gøre sig gældende. Der er langt fra et stykke papir på Christiansborg til gennemførelse af ny aktivering i Christiansfelt. Men resultatløs har regeringens opgør med den 'hovedløse' aktivering og 'aktiveringsfabrikken' bestemt ikke været. Den enkeltes (og såmænd også a-kassernes) frihed fra institutionelle

bindinger har det været sværere at ændre fundamentalt på indtil nu.

Flere i arbejde fra 2002/2003 var VK-regeringens første store reformudspil. Vedtagelsen heraf kan siges at signalere ny kurs på området. For der er tale om markante ændringer: materielt set for det første *indførelsen af individuelt og fleksibelt kontaktforløb* med den ledige, hvor aktivering neddroles til fordel for regelmæssig kontakt og kontrol med den enkelte ledige, for det andet omdefinering af individuel handlingsplan til alene en *jobplan* (idet umiddelbar jobplacering gøres til alfa og omega), og for det tredje en *reduktion af tilbudsordningerne* til kun tre muligheder: vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik (uden løn) og ansættelse med løntilskud. Der iværksættes en harmoniseringsproces, som også kan siges at være en bevægelse mod *øget standardisering*, som centrale beslutningstagere ønskede for at få styr på de decentrale enheder (og måske især kommunerne) og for at sætte yderligere pres på den enkelte ledige. En smuldrende generøsitet i indkomstsikringen for dem, der står uden arbejde – især for indvandrere og flygtninge samt kontanthjælpsmodtagere – er også en klar linie i politikførelsen. Indholdsmæssigt er der således tale om en forstærkelse af en socialt disciplinerende linie. Det er imidlertid tydeligt, at nogle af de indbyggede balancer i politikken bibeholdes – som f.eks. omkring dagpengesatser. Når faste, regelmæssige kontaktforløb erstatter IHP-arbejdets behovsorienterede løsninger, standardiseres arbejdet meget (ligesom medarbejderstaben tendentielt dequalificeres). Jobperspektivet skal understreges samtidig med, at uddannelsesdelen i aktivering skal nedbringes.

Det afgørende nye i *Flere i Arbejde*-reformen er sikkert det mindst kontroversielle, nemlig de *institutionelle ændringer*, som der her lægges kimen til. De betragtes måske overvejende som administrative 'teknikali-

teter' i forhold til at gøre tingene mest effektivt, men de rykker indholdsmæssigt politikken i en bestemt retning, og de får de mest dramatiske konsekvenser for de AMP'ske forandringer, som har været på vej:

For det første lægges en mindre del (i første omgang mere end det dobbelt af de minimale 10 %) af beskæftigelsesindsatserne ud til '*andre aktører*' ved hjælp af udbudsrunder. Begrebet '*andre aktører*' – ikke '*private*' aktører – er velvalgt, idet netop den brede term er med til at få fagbevægelsen med på ideen, idet faglige repræsentanter selv kan se sig som en af de '*andre aktører*' (Bredgaard & Larsen 2006; Sol & Westerwelt 2005). I argumentationen herfor ligger også en skarp kritik af AF-systemet, og som det formuleres fra partsside (LO), er der behov for at ryste systemet. Det pres på forvaltningen via medieudtalelser om at '*bombe*' AF-systemet, har ydermere været med til sætte pres på AF og legitimere nedskæringer af antallet af normerede stillinger i systemet (fra tidligere ca. 2.500 til cirka 1.700 ansatte). Beskæftigelsesministeren ønskede slet og ret AF afviklet, og Arbejdsmarkedsstyrelsens direktør blev sat til at afvikle eget system!⁵ Introduktionen af '*andre aktører*' skulle fra start køre efter et princip om brugbarhed og rummelighed. Også administrativt indsnævrende tolkninger af forligstekst skulle senere vise sig som del af de strategiske skaktræk for at svække AF-systemet og delvis koble det fra dets partsbindinger og fra den legitimitet, der trods alt har ligget i samarbejdstraditionerne. Inddragelsen af andre aktører er der en betydende frihed til at tilrettelægge lokalt, men der skulle skabes mere gennemsigtige konkurrencevilkår, og så får man mulighed for resultataflønning af nye aktører.

For det andet ligger der i reformen en hensigt om at *lave en form for enstrenget system*, hvor beskæftigelsesindsatser for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere

samles under ét. Det vil i sin konsekvens kunne overflødig gøre to understøttelsessystemer og dermed a-kasserne (hvad der igen vil svække fagbevægelsen afgørende). I første omgang, i 2002/2003, blev der alene talt om at skabe et 'sammentænkt system', som det blev formuleret, hvor et fælles sprog kunne udvikles. Det viste sig dog snart, at der ligger en mere langsigtet strategi bag den politiske vedtagelse. Staten har ikke haft kontrol med det kommunale beskæftigelsesområde, og det er ikke underkastet nogen former for fælles planlægnings-, gennemførlings- eller evalueringskrav med det statslige system. Med arbejdsmarkedsreformen i 1993/1994 bliver der lagt en klarere kurs, hvor kommunerne ikke længere kan tilrettelægge undervisnings- og jobtræningsforløb sådan, at deres bistandsklienter bliver overflyttet til den statslige understøttelseskasse. Til gengæld bliver kommunerne og amtskommunerne fuldgældende medlemmer af det korporative organ Landsarbejdsrådet (LAR), hvor de tidligere havde været lukket ude fra formel status og indflydelse. Denne inddragelsesstrategi viste sig succesfuld frem til 2002. *Flere i arbejde* satte så nye relationer ind med introduktionen af et 'sammentænkt system', som skulle vise sig at signalere et kursskifte mod kommunalisering på dagsordenen. Politisk skabte nølende socialdemokratisk deltagelse en vis ro omkring politikudviklingerne. Den gælder stadig.

For det tredje er der med indførelse af et *nyt visiteringssystem*, baseret på såkaldte 'match-kategorier', fra 2004/2005 skabt en gennemgribende proces-standardisering og lavet en sortering af de ledige i henhold til 'formidlingsegnethed'. Systemet er kendt fra Holland, og i Danmark kommer der til at være fem grader af match mellem systemets vurdering af den enkelte og vedkommendes kvalifikationer og de opfattede krav fra arbejdsmarkedet. Internt på myndighedssiden er der dermed lagt mindre vægt på dialoger

med den ledige, idet systemrepræsentanter bruger visiteringssystemets forskellige instrumenter til kategorisering. Manualisering af systemet er påbegyndt. Med disse former for proces-standardisering presses AF og de kommunale forvaltninger mere i retning af et 'maskinbureaukrati' end mod en professionalisering. Det er da også karakteristisk, at der gennem de seneste år ikke er givet nogen form for efteruddannelse af medarbejdere i systemet. Afprofessionalisering af området kan blive resultatet.

Kommunalreformen 2007 bliver dernæst brugt som rambuk for en gennemgribende ændring af beskæftigelsespolitikens institutionelle set-up og virke. Kommunerne skulle være større, og de ville gerne have større indflydelse. AF kunne presses endnu mere, ja afvikles! Resultatet er blevet 98 primærkommuner med tidligere 271. Hermed er tanken om et enstrengt system hurtigt omsat i politisk handling. Samtidigt var det fra såvel central politisk og administrativ side en oplagt mulighed for at få større implementeringskontrol over den kommunale beskæftigelsesindsats, hvor stramninger i politikken synes at blive 'blødgjort' i den kommunale implementering. Parterne kæmpede for et statslig og korporativt styret enstrengt system, men såvel den politiske proces omkring Strukturreformen som parternes tidligere stærke kritik af AF-systemet var ikke befordrende herfor. I stedet er det med en ny jobcenterstruktur endt med en betydelig stærkere kommunal indflydelse, samtidig med en væsentlig minimeret rolle til parterne. Den kommunale forankring er tydelig i oprettelse af *91 nye jobcentre* med delt kommunal og statslig ledelse, og af disse har 14 forsøgscentre endog ren kommunal ledelse – altså også med fuldt myndighedsansvar for forsikrede ledige. Der er indgået særlige aftaler mellem kommunerne og staten om finansiering af driften af disse 14 forsøgscentre. Kommunerne har

generelt dog ikke opprioriteret ressource-mæssigt stærkt på området – heller ikke i de 14 rene forsøgskommuner.

Tidligere AF-ansatte og kommunale sagsbehandlere arbejder med meget forskellige regelsæt og kulturer sammen for indsatser 91 forskellige steder; men der bibeholdes delte budgetter i jobcentrene: et for den kommunale og et for den statslige del. Følgelig er der også to beslutnings- og kontrolsystemer virksomme. Tilsvarende er ledelsen delt i 77 af centrene (altså både en statslig og en kommunal chef), hvad der forekommer at være en lige så besværlig som midlertidig konstruktion. Sammen skal der laves en årlig beskæftigelsesplan for hvert jobcenter, som skal sikre fokus i indsatser, søge at koble politiske mål med daglig indsats og sikre en vis afstemning af forventninger mellem politikere og administratorer. En bagudrettet resultatrevision 'benchmarker' centrene, og der er mulighed for centrale indgreb mod de dårligste – reelt dog først fra 2009. Centrene indgår kontrakt med fire beskæftigelsesregioner, der er resterne af et regionalt administrationscentrum. De regionale arbejdsmarkedsråd er blevet erstattet af lokale beskæftigelsesråd (LBR) tilknyttet hvert jobcenter, hvor denne decentralisering så også opløser den tidligere regionale AMP. LBR skal rådgive kommunalbestyrelse og statslige repræsentanter, men de har ikke de kompetencer eller de kontanter (bevilinger), som tidligere lå i RAR. Fire regionale beskæftigelsesråd (RBR) fungerer dog som overvågningsregioner for, hvad der lokalt produceres og effektgøres gennem indsatserne. Det centrale Beskæftigelsesråd (BER) fungerer som rådgiver på centralt plan og som afløser for Landsarbejdsrådet med en udvidet deltagerkreds. Beslutningskompetence er ikke længere tillagt parterne og de øvrige medlemmer af rådene. Korporatismen er afviklet til fordel for en uforpligtende rådgivning. Det er en bemærkelses-

værdig upolitiseret omlægning, der er sket. Parternes protester er blevet overhørt.

Væsentlige tiltag og ændringer af AMP'en siden 2002 er opregnet på de næste sider i figur 1, der også angiver, hvordan integrationspolitikken er blevet del af den førte 'beskæftigelsespolitik'.

Det er aktiverings-, integrations- og sanktionspolitikken, der har været udsat for de stærkeste omlægninger (Jørgensen 2006). Indførelse af lav starthjælp/introduktionsydelse og kontanthjælpsloft har været de politisk mest omdiskuterede elementer i politikudviklingerne. Regeringen betragter tiltagene som en stor succes, mens modstanderne taler om ren fattigdomsgørelse. På det seneste har det ydmygende og rituelle i at skulle søge fire jobs pr. uge dog også været kritiseret stærkt. Ved starten af 2007 stod beskæftigelsespolitikken over for endnu et afgørende brud, her på processiden og med en helt *ny strukturering af implementeringssiden*. Kommunal afgrænsning af indsatserne og opløsning af AF som system er en radikal omlægning af politikken. Det synes oplagt, at der er sket et systemskifte fra den AMP, der blev initieret i 1993/1994, til dagens og morgendagens kommunaliserede, delvist privatiserede og incitamentsbaserede politikkurs.

Nogle tabere i spillet kan der allerede nu peges på: ud over AF og de ledige er det arbejdsmarkedets parter. Struktureformen og det 'enstrengede system' er klart et angreb på parternes historisk store indflydelse på politikken i Danmark. Fra i de eksisterende korporative organer at have haft væsentlig proaktiv indflydelse på udformningen af indsatserne (input-siden), ændres organisationernes indflydelse i nye regionale og lokale udvalg til en mere reaktiv og kontrollerende rolle, hvor hovedopgaven bliver overvågning af effekter (ønske om ensidig fokus på output-siden) med mulighed for at sanktionere jobcentre og kommuner (ved

Figur 1. *Ændringer i dansk arbejdsmarkedspolitik 2001-2007*

Arbejdsløsheds-/aktiveringspolitik	Integrations-/immigrationspolitik
<p>2002/2003 Flere i arbejde</p> <ul style="list-style-type: none"> - ny kontaktforløbsmodel for ledige - stærkere kontrol af ledige - jobplan i stedet for handlingsplan - kun tre tilbudsordninger for aktivering - ny økonomistyringsmodel - introduktion af 'andre aktører' (og krav om minimumsombfang af udlicitering) - 'sammentænkt system' mellem kommuner og AF, inklusiv harmonisering af regler og sanktioner - reduceret aktiveringsramme (besparelse tiltænkt 'beskæftigelsesfradrag' i indkomstskat) - krav til ledige om at tage 'passende job', også under aktivering - øget rådighedskontrol og stærkere sanktioner - lavere kontanthjælp efter 6 måneder for familier, hvor begge modtager hjælp (reduktion på ca. 1000 kr./md.) - kontanthjælpsloft for familier med høje udgifter (reduktion op til 2.580 kr./md.). - kontanthjælp erstattet af bidrag, hvis der foreligger manglende rådighed for den ene ægtefælles vedkommende - højere indkomst for en ægtefælle, før den andens kontanthjælp reduceres - pligt for under 25-årige til at tage en uddannelse, hvis disse ej er i beskæftigelse - Landsarbejdsrådet (LAR) nedlægges og erstattes af et bredere Centralt Beskæftigelsesråd (BER) - uddannelsesdel af aktivering ned til 50 % 	<p>2002 Ny immigrationslov</p> <ul style="list-style-type: none"> - stærk reduktion af 'starthjælp' for personer, som ikke har haft ophold i Danmark i syv år (inklusive danskere, der vender tilbage fra udlandet) - reduktion afhængig af familief forhold, og i størrelsesordenen fra 15 til 61 %: - for enlige: fra 7.919 til 5.103 kr./md. - for familie med to børn: fra 11.400 til 8.200 kr./md.
<p>2004/2005 Nyt visiteringssystem med 'Match-kategorier'</p> <ul style="list-style-type: none"> - indførelse af kategorisering af ledige i fem 'match'-grupper (fra 1.12.2004): - gruppe 1: umiddelbar match med arbejdsgiverkrav - gruppe 2: god match, men mangel på enkelte kvalifikationer - gruppe 3: partiel match, nogle få relevante kvalifikationer - gruppe 4: lav match, kun meget få jobfunktioner kan bestrides - gruppe 5: ingen match, umuligt at finde jobfunktioner <p>2005/2006 Serviceeftersyn</p> <ul style="list-style-type: none"> - ikke gennemført pga. politisk uenighed <p>2006 Velfærdsforlig (vedtaget juni)</p> <ul style="list-style-type: none"> - herunder vedtagelse af ny efterlønsmodel (iværksættes fra 2017 med højere tilbagetrækningsalder) - forstærket voksen- og efteruddannelsesindsats, der kan give nye aktiveringsmuligheder - ny jobrotationsordning annonceret - nye opgaver for a-kasserne (CV-samtaler og rådighedssamtaler hver tredje måned) - skærpede rådighedskrav: ledige skal gå på Jobnet og CV-banken mindst en gang ugentlig - indførelse af nye sanktionsregler ved udeblivelse fra samtale - ledige over 30 år skal aktiveres efter ni måneder - ledige skal fuldtidsaktiveres efter to et halvt års ledighed - fornyet aktivering iværksættes seks måneder efter sidste - -58-59-årige kan ikke længere fritages for aktivering 	<p>2005 Ny chance til alle (integrationsaftale)</p> <ul style="list-style-type: none"> - pligt for kontanthjælpsmodtagere under 25 år til at starte på uddannelse – i modsat fald fortabes kontanthjælp - integrationskontrakt med jobplan for immigranter - tilskud til børn mellem 15 og 17 år klausuleret af uddannelse eller relevant beskæftigelse for uddannelsen - minimumskrav på 300 timers arbejde inden for to år for familier, hvor begge får kontanthjælp. I modsat fald bliver man anset for hjemmegående og er dermed ikke kontanthjælpsberettiget - vedvarende krav om aktivering for kontanthjælpsmodtagere, også selv om disse har andre problemer end ledighed - brug af 'Match'-kategorisering til vurdering af kontanthjælpsmodtagere

Fortsættes på næste side ...

<p>2006/2007 Strukturreform</p> <ul style="list-style-type: none"> - ny styringsstruktur på arbejdsmarkedet med kommunalt afgrænsede enheder - enstrengt system (én indgang) - etablering af 91 jobcentre med delt kommunal og statslig ledelse (som 'B'-centre) - af disse 91 jobcentre har 14 ren kommunal ledelse (som 'C'-centre) - jobcentrene bemannes med både kommunalt uddannede og AF-jobkonsulenter - afvikling af regional AMP i 14 regioner og i stedet etablering af fire overvågningsregioner - etablering af rådgivningsorganer på regionalt og lokalt niveau (regionale og lokale beskæftigelsesudvalg) til erstatning af regionale arbejdsmarkedsråd (RAR) og sociale koordinationsudvalg - arbejdsmarkedets parter rolle som dominerende beslutningstagere i forvaltningsorganiseringen ændres til alene rådgivende - etablering af centralt overvågnings- og rapporteringssystem og årlig 'benchmarking' <p>Velfærdsforlig (iværksættelse)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ledige skal søge flere jobs pr. uge - alle CV samtaler for forsikrede ledige med a-kassen - rådighedsvurdering hver tredje måned - intensiv aktivering efter to et halvt års ledighed - ophævelse af særregler for ældre ledige <p>Nedsættelse af Arbejdsmarkedskommission (dec. 07)</p>	<p>2006 'Kulegravning' af kontanthjælpen</p> <ul style="list-style-type: none"> - samlet rapport offentliggjort oktober 2006, inklusiv 11 delrapporter, hvoraf flere omhandler flygtninge/indvandrere og deres forhold til arbejdsmarkedet - politisk opfølgning helt udeblevet <p>2007 Velfærdsforlig</p> <ul style="list-style-type: none"> - målsætning om, at 95 % af alle unge skal have ungdomsuddannelse og 50 % af en årgang en videregående uddannelse år 2015 - hurtigere ind og ud af uddannelser
---	--

at udlicitere opgaverne til private aktører). Det sidste er velsagtens sket, fordi regeringen har en mistillid til den måde, de offentlige implementeringssystemer har søgt at sikre balance mellem social disciplinering og social integration i implementeringsprocesserne. De private aktører forventes at kunne implementere indsatsen på en 'bedre og billigere' måde end de offentlige systemer. Især frygten for at ledige fastholdes i længerevarende aktivering har været fremherskende. Her formodes eller postuleres private aktører at være bedre til kontaktforløb, motivering og direkte formidling til beskæftigelse, og omvendt afstå fra længerevarende forløb, der retter sig mod den enkeltes længerevarende beskæftigelsesegenhed. Dokumentation mangler imidlertid endnu. 'Private aktører' er som nævnt også set i andre systemer, både i Europa og i Australien. De første erfaringer (Bredgaard & Larsen 2006) fortæller dog om brud på intentioner: her er der konstateret omfat-

tende 'creaming' af ledige og parkering af vanskeligst placerbare, ligesom transaktionsomkostninger er høje. Nye metoder og bedre resultater er ikke set.

Vurderet i en bredere europæisk sammenligning er resultaterne på det danske arbejdsmarked siden 1990'erne bemærkelsesværdige: lav arbejdsløshed, lav strukturel ledighed, moderat lønudvikling, lav inflation, EU's højeste beskæftigelsesfrekvens, næsthøjeste erhvervsfrekvens for kvinder i EU, tilsvarende for ældres erhvervstilknytning mv. Arbejdsløsheden steg gennem de første to år af VK-regeringens levetid, men er siden faldet markant, hvor vi nu er kommet under 1980'ernes og begyndelsen af 1990'ernes rekordhøje niveau. Med kun 2 %'s arbejdsløshed (maj 2008) er det i manges optik lig med fuld beskæftigelse. Den internationale opmærksomhed omkring dansk flexicurity ligner en ubetinget succeshistorie.

Så rosenrødt er billedet imidlertid ikke. Der er fortsatte marginaliseringsproblemer

for bestemte grupper, f.eks. for etniske grupper, der har en meget lav beskæftigelsesfrekvens. Det er alene for dagpengeberettigede lønmodtagere, at nedgangen i antallet af offentligt forsørgede har været markant siden begyndelsen af 1990'erne. For personer på midlertidige indkomsterstattende ydelser samt førtidspension og efterløn har der næsten været konstans for alle grupper minus personer på arbejdsløshedsdagpenge, dog med stærkere reduktion af antallet af kon-tanthjælpsmodtagere siden 2006. På tværs af socialdemokratisk og borgerligt ledede regeringer har der til stadighed været et problem med at få 'aktiveret' de grupper af lønmodtagere, der ikke nemt har kunnet integreres på det åbne arbejdsmarked, og hvor offentlig forsørgelse har været par-keringspladsen – ofte gennem meget lang tid. At der kan knyttes visse forventninger til, at dette problemkompleks vil blive taget mere alvorligt nu, hvor arbejdsmarkedssi-tuationen strammer til med partiel mangel på arbejdskraft i visse brancher, hvorfor også taler den eksplicitte forpligtigelse for jobcentrene til at følge op på sygefravær. De gentagne regeringsformuleringer om stærkere integration af flygtninge og indvandre-re på arbejdsmarkedet har på resultatsiden vist sig ret uvirkelige indtil nu. Kvantifi-cerbare mål er langt fra nået. Det rumme-lige arbejdsmarked er ikke realiseret.

Fra kapacitetsopbygning mod snak, sanktioner og 'stækkede vinger'

Analyserne godtgør, at der ikke er sket en vi-dereførelse af den proaktive AMP fra 1990'er-ne. Selv om der også var diskursive skift og konkrete omlægninger op til 2002, blev der fastholdt nogle indholdsmæssige balancer mellem hensynet til lediges pligter og ret-tigheder, hvad der nu er forladt, ligesom der blev søgt givet kvalitative tilbud i aktiverin-

gen med uddannelse som hovedingrediens, ud fra tanken om, at kvalificering langsigtet var den bedste vej til integration på arbejds-markedet. Der blev skabt reelle muligheder for ledige ved at give dem øgede ressourcer og kapabiliteter. Troen på kvalificering og sikring af lønmodtagernes muligheder for at være mobile og finde jobs – det man kan kalde *vingernes tryghed* (Gösta Rehn) – var stærk. Det må siges at være et hovedelement i flexicurity-systemet. Efter 2003 er 'vinger-ne' blevet stækket noget. VK-regeringen har i nogen grad udskiftet 'vingernes tryghed' med 'arbejdsetikkens pligter', idet umiddel-bart jobperspektiv er sat over alt andet, og aktivering er nedprioriteret særlig stærkt for uddannelsesdelens vedkommende. Decide-rede nedskæringer af understøttelsen har dog alene ramt randgrupper. For kernegrup-perne på arbejdsmarkedet er et relativt højt understøttelsesniveau bibeholdt og priorite-ret som led i flexicurity-arrangementet. Ba-lancen er imidlertid forrykket til fordel for opfattelse af ledighed som selvforskyldt, og med en stigende nymoralisme indbygget i politikken, hvorefter den ledige skal vurde-res for arbejdsmoral og evner til umiddel-bart at blive placeret i job – uanset kvalitet af jobbet og betingelser i øvrigt. Siden 2004 'match'-kategoriseres de ledige, forsikrede såvel som ikke-forsikrede, hvorved de be-handles forskelligt i og uden for den offent-lige forvaltning. Sanktionsinstrumentariet er ligeledes udvidet. Flere og flere elemen-ter fra den europæisk populære 'work-first' strategi er blevet indført gennem de sidste fem år, og det betegner en vej væk fra so-cialisering af risici mod individualisering af risici. Arbejdsmarkedsmyndighederne bli-ver sat til at vurdere arbejdsmotivation og 'matchningsgrad' – og nu lægges denne op-gave endog ud til de private aktører, hvad der retssikkerhedsmæssigt kan vurderes at være problematisk. Beskæftigelsespolitik er gået hen og blevet et slags nyt 'identitets-

projekt' over for den ledige, der skal lære at acceptere lønarbejdet som naturligt forsørgelsesgrundlag og normgenerator i samfundet. Grundlovens § 75, stk. 2, der taler om samfundets pligt til at understøtte dem, der ikke selv forsørges gennem lønarbejde, synes ikke længere at forpligte myndighederne.

Alligevel er det forhastet at sætte fuldt lighedstegn mellem 'work first'-tilgangen og VK-regeringens beskæftigelsespolitik. Der er stadig forskelle at registrere: lediges medindflydelse på jobplan, kvalificeringselementer i aktivering, mindre paternalistisk præg på myndighedernes arbejde og flere typer af aktører involveret, herunder a-kasser og fagbevægelsesfolk, som formodentlig 'blødgør' politikken i implementeringen. Tilsvarende gælder for den kommunale aktivering. De politiske intentioner realiseres langt fra 100 % i implementeringen. Og det relativt høje understøttelsesniveau er intakt for arbejdsmarkedets kernegrupper.

Væsentligt er det imidlertid at få slået fast, at VK-regeringen har forladt den universelle velfærdsstats grundtanke om lige rettigheder og lige behandling for alle, idet grupper med særlige problemer i forhold til arbejdsmarkedet er blevet økonomisk straffet ved ændringer i understøttelsessatser (Hansen & Hansen 2004; Graversen & Tinggård 2005). Introduktions-/startydelse fra 2002 har sat flygtninge og indvandrere ned på et understøttelsesniveau langt under det gængse (faktisk kun 39 % af normal arbejdsløshedsunderstøttelse for en enlig), og kontanthjælpsloftet fra 2004 har reduceret et ægtepars månedlige tildeling med over 2.500 kroner. Indikativt har beskæftigelsesministeriets kulegravningsrapporter, der blev offentliggjort 31.10.2006 om kontanthjælpsområdet, dokumenteret, at disse særlige nedskæringer, som skulle øge de økonomiske incitamenter til at finde arbejde, ikke virker efter hensigten. Målgrupperne har mange andre typer af problemer end blot

mangel på et job, og før der er gjort en indsats for at løse disse problemer, bliver jobperspektivet ikke relevant (Larsen et al. 2001). Incitamenterne er simpelthen ikke virksomme over for mange kontanthjælpsmodtagere. De resultater, der opregnes i rapporter, er ikke statistisk sikre. Der synes at være nået en grænse for incitamentsbrugen. Beskæftigelsesministeriets egne evalueringer afslører det lidet virksomme i de gennemførte ned sættelser af understøttelsessatserne. At det er et brud både med den danske flexicurity-model og med den universelle velfærdsstats principper er lige så bemærkelsesværdigt, som det forhold, at nedskæringerne har kunnet lade sig gennemføre, fordi de alene rammer randgrupper med flygtninge/indvandrere i centrum. Det betyder samtidig, at integrationspolitik ad den vej bliver del af beskæftigelsespolitikken og afstikker retning for videre ændringer.

Det skal bemærkes, at en manglende regulering af arbejdsløshedsdagpengene i forhold til lønudviklingen, som er foregået de seneste 10 år, blev påbegyndt under Nyrup Rasmussens regeringer, hvad der således ikke kan tilregnes VK-regeringen. Samlet set har LO vurderet, at de ledige dermed har lidt et relativt tab på 10 % i understøttelse (LO 2006).

Uddannelses- og kvalifikationselementer har haft en primær betydning i 1990'ernes aktivering af de ledige, hvor der på et tidspunkt udførtes op mod 70 % af al aktivering som uddannelsesforanstaltninger, ofte i kombination med andre aktiveringsforløb. Tanken har også været at sikre investeringer i humankapitalen, hvor disse så vil kunne give successivt afkast over et nyt konjunkturforløb. Her kunne man godt forsvare at kalde linien for 'learn-fare', for kvalifikations- og læringslinien, for det var positiv motivation og kvalitative uddannelses tilbud, der blev tilsigtet. Siden 2002 har parolen om 'hurtigst muligt i arbejde' stået øverst,

hvad der også har ført til, at påbegyndte, måske længerevarende uddannelsesforløb er blevet afbrudt til fordel for konkrete job-anvisninger. Elementerne fra de gængse europæiske 'make work pay'-recepter er især blevet afprøvet i Danmark gennem de seneste fire-fem år, om end introduktionen heraf startede tidligere. Og igen er kerne-tropperne afskærmet fra forringelser.

Diskursivt er den dominerende problem-opfattelse og tilsvarende problemløsnings-model ændret under VK-regeringen, så individualisering af risici og stærk brug af økonomiske incitamenter henholdsvis stærke sanktioner anbefales, bruges og legitimeres ved henvisning til lav arbejdsetik og, at 'det skal kunne betale sig at arbejde'. De lediges vilje skal bøjes. Arbejdsvilje er blevet et statsanliggende som i socialpolitikkenes første tilblivelsesperiode⁶. Og de ledige sorteres efter formidlingsegnethed eller mangel på samme i myndighedernes øjne. Det er en delvis patalogisering af ledige, der er

startet under dække af 'individtilpasset' eller '-oppasset' vurdering og hjælp. Arbejdsløshed er dermed omdefinert til individuel mangel på beskæftigelse ('employability'), hvor selvansvaret understreges: arbejde er blevet en civil pligt. Således forvandles politiske problemer til spørgsmål om individuel motivation, hvad der fremmer en afpolitisering af måden at tackle samfundsproblemer på. Der er kommet et nyt indhold i 'aktiv'-begrebet.

Når aktiv-liniens indførelse og udvikling op gennem 1990'erne til i dag skal vurderes, må der ses på de forskellige indholdsmæssige dimensioner, som har været på spil i politikudviklingerne, ligesom processiden må inddrages. Der er tale om ændringer ad flere – fire – veje.

Kursen har indholdsmæssigt været fast: mod social disciplinering. Kvalificeringslinien er brudt; kursen omlagt ad flere veje. Udvidelser af målgruppen og styrkelse af arbejdsetikken er samtidig en stærkere kondi-

Skema 1. Indholds- og procesændringer i 'beskæftigelsespolitikken' 2002-2008

	'Fortrængning'	'Formering'	'Omlægning'	'Udtømning'
Indhold	<ul style="list-style-type: none"> Diskurser om individualisering af risici (motivation og incitamenter) 'noget for noget' hollandske eksempler bør efterabes fra jobformidling til kontrol af lediges motivation i AF's arbejde fra handlingsplaner til jobplaner 	<ul style="list-style-type: none"> introduktion af andre aktører udlicitering af opgaver kommunalt afgrænsede arbejdsmarkedsindsatser kommunalt myndighedsansvar også for forsikrede ledige (i 14 forsøgscentre) tværfaglige a-kasser 	<ul style="list-style-type: none"> fra behovsorienteret aktivering til 'hurtigst muligt i arbejde' faste kontaktforløb i stedet for skræddersyet og individuel service neddrogning af uddannelse indførelse af kontanthjælpsloft indførelse af starthjælp/introduktionsydelse 	<ul style="list-style-type: none"> funktionstømning af AF som samlet system og vidensbank for arbejdsmarkedet ligestilling 'mainstreamet' og neddrogning
Proces	<ul style="list-style-type: none"> centraliseret decentralisering screener regional AMP ud ensidig effektfokusering fortrænger arbejdsmarkedspolitiske strategidiskussioner 	<ul style="list-style-type: none"> kommunalisering ændrer aktørsystem udvidelse af antal aktører i BER LBR og RBR i stedet for RAR Jobcenterbundne opgaveløsninger 	<ul style="list-style-type: none"> Parternes rolle ændret fra politikdannende til overvågningsagenter Evalueringspraksis ændret To parallelle og ukoordinerede finansilder 	<ul style="list-style-type: none"> AF afviklet som autoritativt administrationscentrum og som generator for netværksdannelse Motivationen for private aktørers involvering sig siver ud

tionalisering af rettigheder og præcisering af pligter; der loves både emancipation og disciplin på samme tid. Procesmæssigt er der fra 2007 sket et abrupt brud med hidtidig linie, en rekalkibrering af politikken, der virker ind på indhold og resultater: fra overordnede funktionelle hensyn til det samlede arbejdsmarkeds funktionsmåde til geografiske (kommunalisering), fra kvalificeret beslutningstagen og interesseafstemning til outputstyring (resultatkontrol, benchmarking og efterfølgende indgreb mod de svagest fungerende jobcentre) og fra korporatisme til blot lobbyisme, hvad angår parterne (afkorporativering). Det er beslutninger, der ændrer det institutionelle set-up og processerne, der har båret den succesfulde regionale AMP oppe.

Endelig med hensyn til resultaterne må man sige, at de umiddelbart forekommer gode målt ud fra beskæftigelses- og arbejdsløshedsudviklingerne gennem de seneste år. Nu er det imidlertid svært at udskille regeringsbidrag fra andre faktorer. Konjunkturerne har givet rygvind, folks tillid til tryghed og velfærdsrammer har holdt den indenlandske efterspørgsel oppe, og eksportfremgang har ligeledes trukket beskæftigelse med sig. Olieindtægter har ydermere skæppet i statskassen. Der er kommet flere jobåbninger, hvad der er helt afgørende. De gunstige arbejdsmarkedsresultater for dansk flexicurity har utvivlsomt også fået et bidrag fra AMP'en, som VK-regeringen gladelig kan skrive på sin konto. Det forholder sig dog også sådan, at nogle resultater er tilsigtede, mens andre helt utilsigtede. Men en regering har også lov til at være heldig. Der har været konjunkturel medvind – og det giver modvind til accept af lediges situation som uforskyldt.

Fra 2004 har ledighedstallet været stærkt faldende, og samtidig med ændret demografi kommer der nu frygt for flaskehalse. Den ligger bag de politiske forsøg på at mo-

bilisere alle arbejdskraftreserver samt øge indvandringen af 'Øst-arbejdere'. Denne bekymring omkring virksomhedernes forsyningsproblemer er lige så stor som glæden over den aktuelle flexicurity-succes. Og truslerne mod denne er faktisk ikke ydre, men af indre systemkarakter – herunder måske også AMP'ens egen fornyelse. Der er tale om et sporskifte.

Der er ikke mange positive resultater at hente på integrationskontoen, idet alt for mange i meget lang tid er afhængige af offentlig forsørgelse. Og kontanthjælpsmodtagernes aldersprofil er alarmerende lav; langt de fleste er under 40 år. Som regeringens egen Kulegravnings-rapport fra oktober 2006 af kontanthjælpsområdet viser, er der ikke meget mere hjælp at hente ved at stramme på økonomiske incitamenter og sanktioner, eftersom der er store grupper af ledige, der først skal have andre typer af problemer løst, før manglen på job kan afhjælpes. Her er den politiske indsigt og tålmodighed en mangelvare. Vanskelighederne med at få de private virksomheder til at tage deres del af ansvaret for en balanceret arbejdsmarkedsudvikling er lige så tydelige: de opretter ikke tilstrækkeligt mange lærepladser, de afgiver ikke de forventede jobtilbud, de hjælper for sjældent med til at løse integrationsproblemer, og de underinvesterer i de ansattes kvalifikationsudvikling. Men i Danmark står arbejdsgiverne privilegeret på en liberal helle i AMP'en (Bredgaard 2004): de bidrager ikke til finansieringen af indsatser, de er ikke pålagt andet ansvar end det, de selv ønsker at tage, de skal ikke melde ledige jobs til AF osv. Men de har indtil nu været fuldgyltige medlemmer af alle styringsorganer. At der stadig er uløste fordelings-, kvalificerings- og jobproblemer, er svært at bortforklare.

Igen kan man ikke forbise det faktum, at AMP har bidraget til at løse nogle af arbejdsmarkedets vanskeligste balanceproble-

mer. Samlet set har det danske arbejdsmarked også gennem de senere år vist en høj grad af beskæftigelseselasticitet og tilpasningsevne, som andre lande er misundelige på. Heri har det traditionelle faglige selvstyre, parternes aftalebestemte reguleringer og samforståelse ligeledes sin store andel. Korporatismen har været en afgørende koblingsmekanisme for politik, implementering og samforståelse. Det er samspillet mellem 'industrial relations'-systemet og AMP'en, der har udgjort et hovedanker for funktionsdygtigheden i dansk flexicurity. Mobiliteten og omstillingsparathed for lønmodtagere er så igen afhængig af, at balancer i det danske flexicurity-arrangement ikke forrykkes afgørende, og så snart det sker, så 'vingernes tryghed' føles truet af de mange, vil systemet ikke kunne fortsætte. Indtil nu er det bestemte 'problemgrupper', der har lidt mest under politikomlægninger og nedsættelse af understøttelsen, men der er flere, som har oplevet gentagne afbrydelser af beskæftigelsesbiografien. Bruddet med universelle velfærdsstatsprincipper har banet vejen for flere 'work first'-elementer i den danske beskæftigelsespolitik, og det signalerer indholdsændringer, der rækker ud over de først berørte grupper af ledige.

Det er ikke mindst pga. institutionelle arrangementer, at chancerne for at få fortsat efter- og videreuddannelse i Danmark har været rimeligt store og gode, og dermed fastholdes mulighederne for at skifte job og placering på arbejdsmarkedet. Den offentlige organiserings-, beslutnings- og finansieringsramme er helt central – ikke mindst i et land, hvor erhvervsstrukturen er domineret af små og mellemstore virksomheder, og hvor der strukturelt vil være fare for underinvesteringer i arbejdskraftens kvalifikationsudrustning. Men institutionelle reformer gennem de seneste år ændrer også på politikindholdet, og de har gennem forskellige processer ført til, at politikken er æn-

dret: en ny sti er etableret (Johansson 2006; Jørgensen 2006). Politisk er der skridtvist gennemført et succesfuldt kursskifte – i og for sig bemærkelsesværdigt upå kaldt og upåagtet. Politikken og systemet virkede jo! Man må fastholde, at der har været gennem en revitalisering af arbejdslinien og udvikling af et nyt aktiveringskoncept, at politikken er blevet gjort aktiv. Det er sket under såvel socialdemokratisk som borgerligt ledede regeringer. 1990'erne havde en ambitionsrig arbejds- og kvalificeringslinje med fordelingssigte, hvor der siden 2002 er slækket på ambitioner og kvalificeringslinjen er afviklet. Socialdemokratiets ja til *Flere i arbejde* i 2002 legitimerer stadige politikomlægninger og har afskrevet partiets førstefødselsret til AMP'en. Individualisering af risici har kunnet institutionaliseres.

Arbejdsløshed anses nu for at være frivillig, og derfor er det et adfærdsproblem, der skal løses ved en ny 'adfærdspolitik'. Her spiller to former for udbedring af det formodede motivationelle underskud hos den ledige ind: den moralske massage af folks bevidsthed med trusler om hårde sanktioner i tilfælde af ulydighed (man skal lære at 'elske lønarbejdet') og brugen af økonomiske incitamenter (hvor perspektivet er sænkning af reservationslønnen). I modsætning hertil var filosofien i 1990'erne, at det var manglen på jobs og kvalifikationer, som skulle udbedres gennem hjælp til den arbejdsløse, og det kom den aktive AMP til at udgøre rammen for. Effektivisering af markedstilpasningerne skulle gå hånd i hånd med en mere retfærdig behovsdækning og en udvikling af arbejdsmarkedets potentialer, som ville give fremtidig afkast. Den kapacitetsopbyggende politik, som blev grundstenen i dansk AMP i 1990'erne, er nu vendt til noget nær sin modsætning med et beskæftigelsespolitisk rationale, der betoneregetansvar og hårde sanktioner over for de ledige. Økonomerne taler om 'motivations-

effekter'. Positive motivationsprogrammer er afløst af afskrækkende aktiverings- og rådighedskrav. Bragt på kort formel: Politiken retter sig nu mod bevidsthedsstyring frem for at forbedre lediges kvalifikationer og arbejdsmarkedsposition. Redistributive politikelementer er blevet afviklet eller nedprioriteret, instrumentviften skåret kraftigt ned, og de ansatte i beskæftigelsessystemet er sat til fundamentalt nye opgaver. Der er installeret en ny identitetspolitik over for

de ledige. Fordelings- og velfærdspolitiske hensyn screenes ganske stille ud. Kortfattet kan det udtrykkes som et skifte fra en humankapital-funderet AMP til en 'work-first'-inspireret aktiveringspolitik, fra prioritering af kvalificeringseffekter til motivations- eller afskrækningseffekter af aktivering, og fra kvalitativt jobsigte til kun kvantitativ øgning af arbejdsudbuddet. Der *er* en verden til forskel på arbejdsmarkedspolitik og beskæftigelsespolitik.

NOTER

1. Den svenske 'Rehn-Meidner'-model for udvikling af AMP har været overordentlig inspirationsgivende for nordiske lande, da disse udbyggede AMP'en i 1960'erne og 1970'erne (se Hedborg & Meidner 1984, Meidner 1998). Den influerede også OECD i 1960'erne, da Gösta Rehn selv var direktør for OECD. I Sverige har den mere schumpeterianske politikførelse kunne lette de strukturelle tilpasninger samtidig med, at 'folkehjemmets' målsætninger om fuld beskæftigelse og fremme af egalitære værdier har kunnet realiseres helt op til 1990'erne.
2. Aktiveringsbølgen er indlejret i en bredere velfærdsstatsdiskussion, som der ikke er plads til at dyrke her. *Ideer om tilbagerulning af velfærdsstaten* (Pierson 2001) har signaleret en ny politikudvikling med kvantitative reduktioner i sociale udgifter og omdefinering af sociale og arbejdsmarkedsmæssige rettigheder, mens *restruktureringssideer* (Clasen 2005) retter sig mod policy-profiler med mere kvalitative krav m.h.t. aktivering, innovation, offentlig-private partnerskaber og med skift i konditioner for borgerskab (behov, universalisme, tilfredshed etc.). Aktivering må ses som del af den sidstnævnte velfærdsreformstrategi.
3. 'Work first' bruges her i stedet for den udbredte 'workfare'-betegnelse. 'Workfare'-begrebet stammer fra USA, hvor det henviser til den lediges pligt til at arbejde som betingelse for at få sociale ydelser og med stærke sanktioner indbygget. 'Work first' er en modificeret udgave af 'workfare', hvor der i den sidstnævnte tilgang ikke gøres forsøg på at hjælpe de arbejdsløse med at bygge kapabiliteter og resourcer op. 'Work first' bygger dog stadig på opfattelsen af, at det er de lediges motivation, det er galt med og ikke deres evner. For en europæisk og amerikansk sammenligning af institutionel variation i workfare-politikker se Lødemel og Trickey (2001). Modsætningen er en 'human capital'-tilgang som en reintegrationspolitik vha. kvalitative offentlige programmer til at udvikle folks evner til at tage arbejde. Her bygges på positive motivationsprogrammer (jf. også Bunt et al. 2008).
4. Der er der blandt andet foretaget opstramninger i forhold til rådighedsvurdering, kortere dagpengeperiode fra syv til fire år, flere krav om eller pligt til aktivering og yderligere muligheder for sanktioner i tilfælde af afslag på eller udeblivelse fra aktiveringstilbud.
5. Jf. dokumentationen hos Christiansen og Klitgaard (2008).
6. Det er konsistent med kravet om, at den ledige systematisk skal bevidne sin rådighed ved fra 2008 at søge fire jobs pr. uge. Bevisførelsen ligger på den lediges side og er en bekræftelse af bevidsthed om selvforsørgelse og selvansvar. Det 'sicilianske tilbud', som

man ikke kan afslå, gælder endog, selv om den ledige har fundet et fremtidigt arbejde. Det helt mekaniske og urealistiske i den foreskrevne søgeadfærd er ikke installeret i nogen

tro på, at den ledige ad denne vej finder reelt arbejde, men i, at det indplanter lønarbejdets nødvendighed og forløsende velsignelser i den lediges psykologi.

REFERENCER

- Armingeon, Klaus (2007): Active labour market policy, international organizations and domestic politics, i *Journal of European Public Policy*, 14, 6, 905-932.
- Auer, Peter (2000): *Employment Revival in Europe: Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Geneva, ILO.
- Barbier, Jean-Claude (2004): Systems of social protection in Europe: two contrasted paths to activation and maybe a third?, i Jens Lind, Herman Knudsen & Henning Jørgensen (red.): *Labour and Employment Regulation in Europe*, Bruxelles, Peter Lang, 233-254.
- Beskæftigelsesministeriet (2006): *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*, København, Beskæftigelsesministeriet.
- Bredgaard, Thomas (2004): *Virksomhedernes sociale ansvar – fra offentlig politik til virksomhedspolitik*, Ph.d.-afhandling, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning & CARMA, Aalborg Universitet.
- Bredgaard, Thomas & Flemming Larsen (2006): *Udlicitering af beskæftigelsespolitikken – Australien, Holland og Danmark*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Campbell, John, John Hall & Ove K. Pedersen (red.) (2006): *National Identity and the Varieties of Capitalism – The Danish Experience*, København, DJØF Forlagene.
- Bunt et al. (2008): *Work First and the prospects on the labour market*, Haag, Raad voor Werk en Inkomen.
- Christiansen, Peter Munk & Michael Klitgaard (2008): *Den utænkelige reform – Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*, Odense, Syddansk Universitetsforlag.
- Clasen, Jochen (2005): *Reforming European Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.
- Cox, Robert H. (1998): From Safety Net to Trampoline: Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark, i *Governance*, 11, 4, 399-411.
- Daguerre, Anne (2007): *Active Labour Market Policies and Welfare Reform – Europe and the US in Comparative Perspective*, New York, Palgrave Macmillan.
- Graversen, Brian K. & Karen Tinggård (2005): *Loft over ydelser – Evaluering af kontanthjælpsmodtagerne*, København, SFI.
- Hansen, Finn K. & Henning Hansen (2004): *Starthjælp og introduktionsydelse – Hvordan virker ydelserne?* København, CASA.
- Hansen, Henning, Jens Lind & Iver H. Møller (2005): Regeringens beskæftigelsespolitik – en økonomisk-politisk kommentar til Flere i Arbejde, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 7, 2, 72-85.
- Hedborg, Anna & Rudolf Meidner (1984): *Folkhemsmodellen*, Borås, Raben & Sjögren.
- Johansson, Håkan (2006): *Svensk aktiveringspolitik i nordiskt perspektiv*, Rapport til ESS, Finansdepartementet, Stockholm.
- Jørgensen, Henning og Madsen, Per Kongshøj (red.) (2007): *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*, DJØF Publishing, Copenhagen.
- Jørgensen, Henning (2006): *Arbejdsmarkedspolitikens fornyelse – innovation eller trussel mod dansk flexicurity?* København, LO/FTF.
- Jørgensen, Henning (2002): *Consensus, Cooperation and Conflict – The Policy Making Process in Denmark*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Kluge, Jochen et al. (2007): *Active Labour Market Policies in Europe*, Berlin Heidelberg, Springer Verlag.
- Larsen, Flemming et al. (2001): *Kommunal aktivisering*, Aalborg, CARMA.
- Lind, Jens et al. (red.) (2004): *Labour and*

- Employment Regulation in Europe*, Bruxelles, Peter Lang.
- LO (2006): *Dagpengesystemet – En analyse af dagpengesystemets dækning*, København, LO.
- Lødemel, Ivar & Heather Trickey (2001): "An offer you can't refuse". *Workfare in international perspective*, Bristol, Policy Press.
- Magnussen, Lars, Henning Jørgensen & Jens Erik Dølvik (2008): *The Nordic Approach to Growth and Welfare – European Lessons to be Learned?*, Bruxelles, ETUI-REHS (in printing).
- Madsen, Per Kongshøj (2006): *Flexicurity – A new perspective on labour markets and welfare states in Europe*, paper, Aalborg, CARMA.
- Madsen, Per Kongshøj (2005): How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state, i John L. Campbell, John A. Hall & Ove K. Pedersen (red.): *National Identity and the Varieties of Capitalism – the Danish Experience*, København, DJØF, 321-355.
- Meidner, Rudolf (1998): *Manifest för full sysselsättning*, Stockholm, Atlas.
- Meidner, Rudolf (1998): Arbetsmarknadspolitikens ideologiska bakgrund, i Arbetsmarknadsstyrelsen: *Visioner & vardagar – 50 års aktiv arbetsmarknadspolitik*, Stockholm, 127-138.
- Pascual, Amparo Serrano (red.) (2004): *Are Activation Policies Converging In Europe?*, Bruxelles, ETUI.
- Pascual, Amparo Serrano & Lars Magnusson (red.) (2007): *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Bruxelles, Peter Lang.
- Peck, Jamie (2001): *Workfare States*, New York, The Guilford Press.
- Pierson, Paul (red.): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Sol, Els & Mies Westerweld (red.) (2005): *Contractualism in Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, Haag, Kluwer.
- Torfig, Jakob (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*, Aarhus, Magtudredningen.
- Torfig, Jakob (1999): Welfare with workfare: Recent reforms of the Danish welfare state, i *Journal of European Social Policy*, 9, 1, 5-28.
- Wilthagen, Ton (2007): Flexicurity Pathways – The Expert Group on Flexicurity, i *Tilburg Law Review*, 14, 1-2, 80-89.

Henning Jørgensen, lic.scient.adm. et cand.phil. er professor ved Aalborg Universitet.
e-mail: henningj@epa.aau.dk.